



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Samhällsavdelningen
Enheten för social hållbarhet
Jakob Kilner
Tillsynshandläggare
010-224 46 05
jakob.kilner@lansstyrelsen.se

Skrivelse
2018-08-17

Diarienummer
705-30137-2018

Sida
1(7)

Kommunerna i Västra Götaland

Avseende märkning av rulltobaksflagor i enlighet med tobakslag (1993:581)

Sammanfattning

I detaljhandeln finns idag en utbredd försäljning av något som kallas för råttobakspill eller bara råttobak. Länsstyrelsen väljer att kalla den här typen av tobaksvara för rulltobaksflagor.

Länsstyrelsen har fått in frågor om de här tobaksvarorna från länets kommuner under ett antal år, men vi upplever att frågorna blivit fler. Vi hoppas att kommunerna kan använda den här skrivelsen som vägledning i sitt arbete.

Utifrån lag, föreskrift och inte minst domstolsavgörande anser Länsstyrelsen att rulltobaksflagor ska bedömas som rulltobak. Det innebär att rulltobaksflagor ska märkas med bland annat kombinerade hälsovarningar i enlighet med 2 kap. HSLF-FS 2016:46.

Skulle rättspraxis ändras så att förutsättningarna för den här skrivelsen inte är de samma så är det den nya praxis som ska vara vägledande.

Denna skrivelse har författats av tillsynshandläggare Jakob Kilner.

Tillsynshandläggare Miia Vuolama har deltagit i framtagandet.

Jakob Kilner

Denna skrivelse har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

- *Folkhälsomyndigheten*
- *Länsstyrelsernas nätverk för alkohol- och tobakstillsyn, SLATT*

Bakgrund till skrivelsen

I detaljhandeln finns idag en utbredd försäljning av något som kallas för rå tobaksspill eller bara rå tobak, en slags tobaksflagor. Det säljs lite olika varianter av den här tobaksvaran. Flagornas storlek kan variera något och förpackningarna kan skilja i utformning och storlek, t.ex. säljs flagorna i plast- och pappåsar eller i plastpåsar. Tobaksflagor är vanligt förekommande både i fysiska butiker samt i butiker på internet. Gemensamt för de olika förpackningarna är att de säljs mycket billigt¹ samt att de saknar korrekta hälsovarningar. Inkorrekta hälsovarningar kan innebära att de är direkt felaktiga, t.ex. skrivna på engelska, men det kan också innebära att en i övrigt korrekt hälsovarning anges på fel tobaksvara.

Länsstyrelsen väljer att kalla den här typen av tobaksvara för rulltobaksflagor. Tillsynsmyndigheter enligt tobakslagen bör sluta kalla rulltobaksflagor för rå tobaksspill eller rå tobak då det är begrepp som inte används i tobakslagen, men däremot av andra myndigheter. Det förvirrar och leder till uppfattningar om att rulltobaksflagor på något sätt skulle vara undantagna tobakslagens bestämmelser. Om en vara innehåller tobak är det en tobaksvara och ska därmed följa tobakslagens bestämmelser. Syftet är inte att särskilja rulltobaksflagor från mer traditionell rulltobak ur juridiskt hänseende, utan att det ska bli tydligt för alla vad som avses.

Frågan som Länsstyrelsen vill besvara med den här skrivelsen är hur hälsovarningar på förpackningar till rulltobaksflagor bör vara utformade. Länsstyrelsen har fått in frågor om de här tobaksvarorna från länets kommuner under ett antal år, men vi upplever att frågorna blivit fler. Om det sammanfaller med ökad försäljning av rulltobaksflagor vet vi inte, men det förefaller rimligt. Inom ramen för vår rådgivande och informerande roll ger därför Länsstyrelsen sin syn på den här frågan. Vi hoppas att kommunerna kan använda skrivelsen som vägledning i sitt arbete.

Skulle rättspraxis ändras så att förutsättningarna för den här skrivelsen inte är de samma så är det den nya praxis som ska vara vägledande.

Gällande bestämmelser

Tobakslag

9 § *tobakslag (1993:581)* (förk. TL) Förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning som är avsedda att tillhandahållas konsumenterna på marknaden ska förses med texter och illustrationer som upplyser om de hälsorisker som är förenade med bruk av tobak och örtprodukter för rökning samt om rökavvänjning (hälsovarningar).

¹ Pris 89 kr för en förpackning på 0,4 kg. Prisuppgiften är hämtad från internet den 17 augusti 2018. Punktskatten för 1 kg rök tobak är 1884 kr. (Skattesats per den 1 jan 2018.)

Förpackningar till tobaksvaror som är avsedda att tillhandahållas konsumenterna på marknaden ska förses med uppgifter för att säkerställa identifikation av platsen och tiden för tobaksvarans tillverkning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur hälsovarningar enligt första stycket ska utformas och om de uppgifter som enligt andra stycket ska finnas på tobaksförpackningar.

10 § TL Tillverkare och importörer svarar för att förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning förses med hälsovarningar.

11 § TL Om en förpackning till en tobaksvara eller en örtprodukt för rökning saknar hälsovarning eller denna är uppenbart oriktig, får varan eller produkten inte tillhandahållas konsumenterna på marknaden.

27 § TL Den som uppsåtligen i strid med förbudet i 11 § tillhandahåller tobaksvaror som saknar föreskriven hälsovarning eller säljer tobaksvaror i strid med förbud som har meddelats enligt 20 a §, döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § första eller andra stycket eller 12 c § första stycket.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

Tobaksförordning

2 § tobaksförordning (2016:354) (förk. TF) Förpackningar till tobaksvaror och örtprodukter för rökning som är avsedda att tillhandahållas konsumenterna på den svenska marknaden ska vara försedda med de hälsovarningar som anges för respektive vara eller produkt. Hälsovarningarna ska vara på svenska och täcka hela den yta som reserverats för dessa på förpackningarna. De får inte kommenteras, omformuleras eller hänvisas till i någon form.

3 § TF Styckförpackningar med cigaretter ska vara rätblocksformade och bestå av kartong eller mjukt material. Sådana förpackningar får inte ha en öppning som kan stängas på nytt eller återförslutas efter att de har öppnats för första gången, annat än genom att ha ett vikbart lock eller ett fällbart lock som är fastsatt på en ask. Locket på en styckförpackning med vikbart lock eller ett fällbart lock får endast vara fäst baktill på förpackningen.

Styckförpackningar med rulltobak ska vara rätblocksformade eller cylindrerformade eller ha formen av en påse.

Föreskrift

Folkhälsomyndigheten har gett ut en föreskrift avseende utformning av hälsovarningar och hälsovarningars placering på förpackning av tobaksvaror, HSLF-FS 2016:46. I föreskriften anges detaljerade märkningsbestämmelser för förpackningar till tobaksvaror. Föreskriften är uppbyggd enligt nedan:

- 1 kap. Inledande bestämmelser
- 2 kap. Hälsovarningar på förpackningar till cigaretter, rulltobak och tobak för vattenpipa
- 3 kap. Hälsovarningar på förpackningar till andra tobaksvaror för rökning
- 4 kap. Hälsovarningar på förpackningar för rökfria tobaksvaror
- 5 kap. Undantag

De svenska märkningsbestämmelserna avseende tobaksvaror baseras på EU:s tobaksproduktdirektiv.²

Definitioner

I Folkhälsomyndighetens föreskrift HSLF-FS 2016:46 anges bestämmelser för tre olika kategorier av tobaksvaror; (1) cigaretter, rulltobak och tobak för vattenpipa; (2) andra tobaksvaror för rökning och (3) rökfria tobaksvaror.

Kategoriseringen i föreskriften följer den uppdelning som görs i tobaksproduktedirektivets andra kapitel, *Märkning och förpackning*.

I föreskriften anges också följande definitioner av tobaksvaror (bland andra):

- *Rökfri tobaksvara* – en tobaksvara som inte konsumeras genom förbränning, bland annat tuggtobak, tobak för användning i näsan och tobak för användning i munnen.
- *Tobaksvaror för rökning* – andra tobaksvaror än en rökfri tobaksvara.
- *Rulltobak* – tobak som konsumenterna eller återförsäljningsställen kan använda för att göra cigaretter.
- *Tobak för vattenpipa* – en tobaksvara som kan förbrukas genom en vattenpipa. Vid tillämpningen av detta direktiv ska tobak för vattenpipa anses vara en tobaksprodukt för rökning. Om en produkt kan användas både genom vattenpipor och som rulltobak, ska den anses vara rulltobak.

Definitionerna är de samma som i tobaksproduktedirektivet även om vissa justeringar gjorts vid framtagandet av den svenska föreskriften.

Ny tobaksvara

Enligt 12 f TL ska tillverkare och importörer anmäla nya tobaksvaror till Folkhälsomyndigheten om de avser att tillhandahålla dem till konsumenterna på den svenska marknaden.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (2014/40/EU) av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter.

I föreskrift HSLF-FS 2016:45 har Folkhälsomyndigheten angett detaljerade regler för vad anmälan ska innehålla.

Föreskriften anger följande definition av ny tobaksvara:

- Ny tobaksvara: en tobaksvara
 - a. som inte tillhör någon av kategorierna cigaretter, rulltobak, piptobak, tobak för vattenpipa, cigarrer, cigariller, tuggtobak, tobak för användning i näsan eller tobak för användning i munnen, och
 - b. som släpps ut på marknaden efter den 19 maj 2014

Definitionen är likalydande med tobaksproduktdirektivets skrivning.

Transparenta omslag

Rulltobaksflagor säljs ofta i plastlådor som är transparenta. Följande förtydligande görs därför avseende transparenta omslag.

Av föreskrift HSLF-FS 2016:46 framgår följande:

- Ytterförpackning: varje förpackning i vilken tobak eller relaterade produkter släpps ut på marknaden och som innehåller en styckförpackning eller ett antal styckförpackningar, varvid transparenta omslag inte anses vara ytterförpackningar.
- Styckförpackning: den minsta enskilda förpackning för tobaksvaror eller relaterade produkter som släpps ut på marknaden.

Definitionen är likalydande med tobaksproduktdirektivets skrivning.

Styckförpackningar är alltid styckförpackningar oavsett om de är transparenta eller inte, till skillnad från ytterförpackningar.

Styckförpackningar ska därmed alltid märkas.

En transparent plastlåda som innehåller tobak, men inte ytterligare styckförpackningar, ska märkas i enlighet med gällande bestämmelser.

Folkhälsomyndighetens föreskriftsarbete

Den 23 juni 2016 yttrade sig Folkhälsomyndigheten avseende märkningen av rulltobaksflagor. Yttrandet var ett e-postmeddelande som gick ut till Sveriges länsstyrelser och kommuner. Ambitionen var att ett föreskriftsarbete skulle påbörjas hösten 2016.

Den 8 maj 2018 bekräftade Folkhälsomyndigheten att ett föreskriftsarbete påbörjats för färdigställande tidigast med utgången av 2018 beroende på hur omfattande utredningsarbetet visar sig vara.

Arbetet syftar till att utreda om en förändring av föreskriften är nödvändig och i sådana fall vad som behöver ändras.

Domstolsavgöranden

Kammarrätten i Jönköping har i dom med mål nr 1672-17 (2018-04-13) angett att tobaksvaror kan anses vara røktobak enligt tobakslagen även om klassificering av råttobaksspill i skattesammanhang kommit fram till något annat. Rätten anser det klarlagt att tobaksvarorna var avsedda för røkning. Avgörandet avser rullttobaksflagor.

Kammarrätten i Göteborg har i dom med mål nr 3841-15 (2016-06-22) angett att det ska vara klarlagt att en tobaksvara inte är avsedd för røkning, annars ska den märkas med hälsovarningar för tobaksvaror som kan røkas. Avgörandet avser rullttobaksflagor. Domen överklagades, prövningstillstånd meddelades inte (Högsta förvaltningsdomstolen mål nr 3545-16, 2017-08-18).

Förvaltningsrätten i Stockholm har i dom med målnr 6128-18 (2018-04-05) ansett att alla tobaksvaror, med undantag endast för sådana varor som klarlagts inte vara avsedda för røkning, ska förses med varningstexter för røkning. Avgörandet avser rullttobaksflagor. Enligt rättens bedömning är det visat att rullttobaksflagorna kan användas för att tillverka cigaretter.

Förvaltningsrätten i Karlstad har i dom med målnr 95-17 (2017-10-30) angett att då det inte är uteslutet att det går att røka den typen av rullttobaksflagor så ska sådan tobaksvara märkas med hälsovarningar för förpackningar till tobaksvaror som går att røka. Avgörandet avser rullttobaksflagor. I sin bedömning anger rätten att rullttobaksflagorna är rullttobak.

Förvaltningsrätten i Linköping har i dom med mål nr 1773-17 (2017-05-16) bedömt att alla tobaksvaror, med undantag endast för sådana som klarlagts inte vara avsedda för røkning, ska förses med varningstexter för røkning. Avgörandet avser rullttobaksflagor.

Länsstyrelsens bedömning

Försäljningen av rullttobaksflagor har pågått under ett antal år. Osäkerheten kring hur man ska hantera de här tobaksvarorna från myndigheternas sida har hela tiden varit stor. Ett av problemen är att osäkerheten kring skattefrågan har fått effekt på övrig reglering avseende tobaksvaror. Här får ansvariga myndigheter³ till stor del ta på sig ansvaret. Redan från början borde man konstaterat att tobakslagen gäller även om det finns vissa oklarheter gällande annan lagstiftning. Tillverkarna av de här tobaksvarorna har inte varit sena att bidra till osäkerheten genom att märka produkterna med olika klassificeringsnummer eller skriva att produkten ”godkänts” av en myndighet som råttobak.

De myndigheter som bedriver tillsyn enligt tobakslagen borde tydliggjort märkningen oaktat vad annan lagstiftning säger. Idag är osäkerheten så stor att det räcker med att förpackningen är en plastlåda för att slippa betala både

³ Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna, Polismyndigheten och kommunerna.

skatt och använda korrekt märkning. När Länsstyrelsen varit ute i butiker har vi t.ex. hittat portionsförpackat snus för vilken skatt inte erlagts och som saknade korrekt hälsovarning. Enda skillnaden var att snuset såldes i en större plastlåda istället för de traditionella ”dosorna”.

Länsstyrelsens uppfattning är att rulltobaksflagor kan hanteras inom gällande ramverk. Folkhälsomyndigheten har aviserat att de ska påbörja ett föreskriftsarbete avseende rulltobaksflagor. Skulle det ske förändringar i föreskriften som avviker från vad som anges i den här skrivelsen så gäller föreskriften.

Utifrån lag, nuvarande föreskrift och inte minst domstolsavgöranden anser Länsstyrelsen att rulltobaksflagor ska bedömas som rulltobak. Det innebär att rulltobaksflagor ska märkas med bland annat kombinerade hälsovarningar i enlighet med 2 kap. HSLF-FS 2016:46. Följaktligen är inte rulltobaksflagor heller en *ny tobaksvara* enligt 12 f § tobakslagen.

Ser vi till Folkhälsomyndighetens föreskrift är definitionen av rulltobak ”tobak som konsumenter eller återförsäljningsställen kan använda för att göra cigaretter”. Av domstolsavgörandena framgår att rulltobaksflagor används för att tillverka cigaretter. Domstolarna är tydliga med att om en vara *kan* rökas så är det röktoak. Domstolarna vänder också på resonemanget, det ska vara visat att tobaksvaran inte går att röka för att den ska kunna anses som en rökfri tobaksvara.

Domstolarnas resonemang stämmer väl överens med hur tobaksproduktdirektivet definierar *tobaksvaror för rökning* respektive *rökfri tobaksvara*. Rökfri tobaksvara är tydligt definierat medan allt annat är tobaksvaror för rökning.

När rulltobaksflagor säljs utan att följa lagens krav blir konkurrensen snedvriden. Osund konkurrens kan leda till en osund utveckling för branschen som helhet, vilket inte är önskvärt.

Det finns alltså tydliga incitament för att strama åt tillsynen kring rulltobaksflagor. Folkhälsan skulle gynnas av att rulltobaksflagor följer de regleringar som gäller för andra tobaksvaror. När regeringen aviserat ett ambitiöst arbete för att få ner rökningen och bland annat ställt sig bakom ett rökfritt Sverige 2025 är det här en del av det arbetet.